

Article

« Bureaucratie internationale et détermination de la ligne générale des organisations internationales : le cas de l'UNESCO »

Daniel A. Holly

Études internationales, vol. 16, n° 4, 1985, p. 757-770.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701925ar>

DOI: 10.7202/701925ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

BUREAUCRATIE INTERNATIONALE ET DÉTERMINATION DE LA LIGNE GÉNÉRALE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES: LE CAS DE L'UNESCO

Daniel A. HOLLY*

ABSTRACT — *International Bureaucracy and the Determination of Guidelines for International Organizations: The Case of UNESCO*

This article is about the role of international bureaucracies in the determination of the general policies of international organizations. In this paper it is argued that in general international organizations' Secretariats generally do wield, considerable power over the definition of the institutions' stratégies, i.e. those activities, priorities and projects which taken together make up the program of the institution for a given period. Indeed, the international bureaucrats exercise tremendous control over the content of the program. This is so because international organizations have special functions in the world system. They must see to it that, certain states of affairs prevail in the world over the long run. It is, therefore, no surprise that the programs' content be more or less shielded from conjunctural fluctuations. The article then proceeds to test these hypotheses on a concrete case: the analysis of the processus through which Unesco's program goes before becoming the official policy of the organization.

Cette étude du rôle de la bureaucratie internationale¹ dans la détermination de la ligne générale des organisations internationales et des modalités de son application est en quelque sorte une étude du contrôle entendu comme « le pouvoir de déterminer la politique (ligne) générale de l'Organisation », c'est-à-dire la stratégie d'ensemble qui, avec ses axes et ses points forts, définit le projet de l'institution et s'exprime, au niveau du programme, dans des activités, des interventions précises et des priorités.

C'est le niveau d'activité le plus significatif et le plus important du point de vue de la réalisation des fonctions des organisations internationales dans les relations internationales. La production de certains états de fait dans le système

* Professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

1. En général il n'y a pas de consensus sur une définition de la bureaucratie, chaque spécialiste proposant la sienne. Aussi l'analyste doit-il faire un choix. Dans ce travail le terme doit être entendu dans le sens de l'ensemble des fonctionnaires d'une organisation et du pouvoir qu'ils exercent. Dans le cas de l'UNESCO cela inclut, par exemple, le Directeur général, les membres de son cabinet, le directeur général adjoint, les sous-directeurs généraux, leurs adjoints et tous ceux qui à un titre ou à un autre exercent un contrôle ou une influence sur un aspect du programme. La majorité des fonctionnaires des organisations internationales sont recrutés de par le monde sur la base de leur compétence et selon le principe de la répartition géographique. Cependant, une fois nommé, il ne relève plus de l'autorité de leur pays. Leur allégeance première est à l'organisation.

mondial, rappelons-le, est la raison d'être fondamentale, de ces institutions². À ce titre, la définition de leur politique générale et son application ne sauraient être laissées à la merci des aléas du mouvement de la conjoncture internationale.

La bureaucratie en raison de sa position centrale, est la seule capable de soustraire effectivement l'action des organisations internationales aux effets indésirables des fluctuations à court terme des rapports internationaux. D'ailleurs, les contraintes ne manquent pas qui contribuent à orienter son action. Ainsi en est-il, par exemple, de sa responsabilité générale pour la préparation des programmes et budgets dont la cohérence et la continuité doivent coûte que coûte être assurées. Projets et activités entrepris par une Organisation au titre de ses programmes doivent se poursuivre de façon continue et satisfaisante. L'exercice de cette fonction, est-il besoin de le mentionner, renforce l'emprise de la bureaucratie en lui permettant de développer une vision d'ensemble du programme et de l'action à long terme de l'organisation. Elle peut ainsi peser de tout son poids sur la détermination du contenu des programmes. Son contrôle des activités des organisations internationales s'en trouve nécessairement amélioré. Aussi la problématique de ce travail pose que les bureaucraties internationales sont de loin les plus importants garants de l'alignement des organisations internationales mondiales sur la logique du système mondial. En ce sens, leur action est décisive.

La représentation des États membres à différentes instances de l'organisation, leur participation aux travaux de ceux-ci, ne diminuent point le rôle des bureaucraties internationales dans la fixation des politiques générales des organisations internationales. La participation des États membres aux votes et aux discussions sont des indices insatisfaisants de leur rôle effectif dans le processus d'orientation du travail des organisations internationales. En ce sens, la théorie de la démocratie représentative obscurcit les débats. Comme l'a noté Gordenker³, la grande majorité des États membres d'une organisation internationale sont peu versés dans la plupart des questions relevant de cette dernière par manque de personnel, d'intérêt ou de temps. Mal préparées dans l'ensemble, il est difficile de voir quelle portée réelle et quelle influence les interventions de leurs délégués et leurs votes peuvent avoir sur le cours général des choses.

Il faut noter, toutefois, que les situations diffèrent d'une organisation à une autre. À la Banque mondiale et au FMI la domination des bureaucrates est éclatante. Par contre, ce qui frappe dans le cas de l'UNESCO c'est, au niveau des mécanismes de prise de décision, l'absence apparente de domination de la bureaucratie sur la définition de la ligne de l'organisation. Le principe de l'égalité des votes semble interdire un fonctionnement de l'appareil préjudiciable au jeu démocratique. L'exercice collectif du droit de vote au moment de l'adoption des programmes de l'institution empêcherait la répétition de situations où la domination d'un petit

2. Cf., Daniel A. HOLLY, *L'UNESCO, le Tiers-Monde et l'économie mondiale*, Montréal/Genève, Les Presses de l'Université de Montréal/Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1981, pp. 13-41.

3. LÉON GORDENKER, « Structure for Influence: International Organizations and Development Aid », dans Robert S. Jordan (ed.), *Multinational Cooperation: Economic, Social and Scientific Development*, New York, Oxford University Press, 1972.

groupe d'États s'appuie, pour des considérations d'efficacité technique, sur la toute-puissance d'une bureaucratie agissant indépendamment de tout contrôle de la majorité des membres. Les États membres dans leur rapport avec la bureaucratie détiendraient une réelle capacité de faire échec à toute velléité, de celle-ci de se substituer à leur volonté collective.

Rien n'est plus trompeur, cependant. L'exercice du contrôle ne dépend pas uniquement des modèles formels d'organisation de la prise de décision. Si le schéma en vigueur dans le système bancaire des Nations Unies n'est pas exportable dans les autres institutions spécialisées, cela ne signifie pas que les administrateurs de celles-ci n'y jouent pas un rôle équivalent. Dans le cas des organismes financiers, tout est transparent. Dans celui des autres, les mécanismes masquent plutôt la réalité. L'étude du cycle de la programmation à l'UNESCO devrait élucider cette question. La discussion tentera de fixer les responsabilités des différents paliers impliqués dans le processus de programmation de l'UNESCO et de dégager le rôle exact des bureaucrates de l'institution.

I – UN CYCLE CRÉATEUR D'ILLUSIONS

Concernant la programmation, l'acte constitutif de l'UNESCO, ne mentionne que trois instances: le Secrétariat de l'organisation, le Conseil exécutif et la Conférence générale. Les responsabilités de chacune sont spécifiques. Plus haute instance de l'UNESCO, la Conférence générale, assemblée générale des États membres, « détermine l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation. Elle se prononce sur les programmes soumis par le Conseil exécutif » (art. 4, § 2)⁴? Quant au Conseil exécutif, son rôle consiste à étudier « le programme de travail de l'Organisation ainsi que les prévisions budgétaires correspondantes que lui soumet le Directeur général... et les soumet à la Conférence générale en formulant toutes recommandations qu'il juge opportunes »⁵. Toutefois, c'est le Directeur général, chef du Secrétariat et le plus haut fonctionnaire de l'institution, qui a la haute main sur le processus. Il « prépare, afin de le soumettre au Conseil, un projet de programme de travail pour l'Organisation, accompagné des prévisions budgétaires correspondantes »⁶.

Deux phases de la programmation doivent donc être distinguées: une liée à la préparation du programme et l'autre se rapportant à son adoption. L'analyse doit procéder en deux temps et s'efforcer de dégager pour chaque phase les rôles respectifs des différents intervenants pour essayer d'établir qui influence de manière décisive le contenu du programme de l'institution. Rappelons que, pour nous, le contrôle est déterminé par la capacité d'exercer une influence maximale durable sur cet aspect des activités des organisations internationales.

4. UNESCO, *Manuel de la Conférence générale*, Paris, UNESCO, 1981, p. 10.

5. *Idem*, p. 15.

6. *Ibid.*, p. 17.

La préparation des Projets de programme et de budget met en relief le rôle pivot de l'administration internationale dans la mise en forme du programme de l'UNESCO. L'influence des États membres est quasi inexistante à ce niveau quoiqu'en disent les statuts de l'institution. Si elle se fait sentir c'est surtout sur des questions de détail, jamais sur l'essentiel. À ce sujet, notons que c'est au Bureau d'études et de programmation du Secrétariat, agissant sous la supervision du Directeur général qu'est dévolue la « fabrication » des projets de programme et de budget. Celle-ci comprend plusieurs étapes. Schématiquement, une esquisse de programme est préparée, dans un premier temps, à partir des instructions du Directeur général, puis soumise ensuite par ce dernier au Conseil exécutif de l'organisation. Celui-ci, à son tour, en discute et émet des avis dont le Directeur général tiendra compte pour la mise en forme d'un Projet de programme et de budget détaillé et plus complet. Le Conseil exécutif sera appelé alors à se prononcer par la suite sur des versions préliminaires du document. Il prend aussi connaissance de la version finale qui sera débattue, puis adoptée par la Conférence générale.

L'interaction est donc étroite entre deux instances de l'organisation: le Secrétariat et le Conseil exécutif. Mais, ce sont les services administratifs qui occupent la position clé. L'apport, certes essentiel du Conseil exécutif, est presque uniquement réactif. Il n'est donc pas inutile de tenter dans un premier temps de déterminer les influences qui s'exercent sur le Secrétariat.

Celles-ci sont nombreuses et d'inégale importance. Parmi la série de facteurs qui pèsent sur le cours de ce processus retenons: les résolutions de la Conférence générale, la consultation des États membres et des organisations non gouvernementales, les avis du Conseil exécutif, les contraintes budgétaires, les résolutions des Nations Unies ayant un rapport avec les activités de l'UNESCO et les prérogatives du Directeur général⁷. Voilà qui semble donner aux États membres, agissant à travers la Conférence générale, le mécanisme de consultation et le Conseil exécutif, une voix au moins égale à celle des autres secteurs. En est-il ainsi? Seuls les avis du Conseil exécutif et les prérogatives du Directeur général nous paraissent devoir être pris en compte sérieusement. Quant à la Conférence générale, comme nous le verrons plus loin, elle compte très peu.

En effet, la consultation des États membres n'a que peu d'incidences sur le contenu des programmes de l'institution. Pour deux raisons principales. D'abord,

7. Cf., UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1975-1976*, Paris, UNESCO, 1974. Nous pouvons y lire ce qui suit: « Dans l'élaboration du Projet ci-après de programme et de budget pour 1975-1976, le Secrétariat s'est conformé aux directives ou inspiré de considérations diverses dont les principales sources sont les suivantes: les résolutions de la Conférence générale,... la consultation des États membres,... la consultation des organisations internationales non gouvernementales,... la consultation du Conseil exécutif,... les recommandations des réunions intergouvernementales... », pp. VII-IX. Il faut noter aussi que, généralement, les programmes et budgets sont envoyés aux autres institutions spécialisées et autres instances du système des Nations Unies. Les réactions suscitées sont de peu de conséquence, les organismes en question se contentant la plupart du temps d'indiquer leur intérêt pour des points particuliers des programmes et de signaler les domaines de conflit potentiel avec leur propre programme.

parce que, jusqu'à une date récente⁸, le taux de réponse a été très faible. Ainsi, en 1977 sur un total de 145 membres, 73 seulement répondirent aux questionnaires envoyés par l'organisation en vue de la préparation du Projet de programme et de budget pour 1979-1980⁹. En 1973, par contre, 37 États membres seulement sur une possibilité de 131 firent parvenir leurs réponses au Secrétariat de l'UNESCO en réaction au questionnaire préparatoire au Projet de programme pour 1975-1976¹⁰.

Les raisons de ce désintéressement sont variées. L'une d'elles, et pas des moindres, comme le faisait remarquer le Canada, est l'absence de maîtrise des pays membres de la logique profonde des programmes, une difficulté que la procédure de consultation ne permet pas de lever

... La procédure actuelle est inappropriée (observe le Canada) car, malgré les bonnes intentions qui les inspirent, elle ne permet tout simplement pas aux experts gouvernementaux et autres de s'attaquer aux principaux problèmes... La documentation (devrait être) entièrement repensée et simplifiée, afin de mettre en lumière les aspects essentiels de la politique et du financement sous une forme qui les rendrait accessibles aux personnes non-initiées au menu détail du programme¹¹.

Ensuite, parce que les réponses obtenues par cette consultation posent le problème crucial de leur utilisation au moment de la confection du Projet de programme, ainsi que le reconnaît le Directeur général lui-même

Ainsi que je l'ai déjà souligné à plusieurs reprises, l'utilisation de ces suggestions pose au Secrétariat des problèmes délicats d'appréciation. À la différence, en effet, des résolutions de la Conférence générale, qui procèdent de décisions collectives et font autorité, ces suggestions ne représentent que les vues individuelles d'un nombre au demeurant limité d'États membres. En outre, loin de concorder, elles sont le plus souvent divergentes, voire opposées, ce qui impose des choix¹².

Les problèmes posés par ce véritable casse-tête diminuent l'impact de la consultation. L'hypothèse la plus vraisemblable est qu'ils augmentent la propension à ne retenir surtout que les réponses qui concordent avec les résolutions de la Conférence générale et les souhaits du Secrétariat, confortant en ce sens les opinions du Directeur général. Resterait donc, comme facteur limitatif de l'influence de la bureaucratie, l'action du Conseil exécutif. Mais, le Conseil exécutif fait, en quelque

8. Cf., UNESCO, *Examen d'un document, contenant a) un résumé analytique des réponses des États membres, des membres associés et des organisations internationales non gouvernementales au questionnaire relatif à la préparation du document 20c/5 et b) les propositions préliminaires du Directeur général concernant le projet de programme et de budget pour 1979-1980*, Paris, UNESCO, 1977, p. 8, doc. 103 EX/5.

9. UNESCO, *Draft Program and Budget for 1979-1980*, Paris, UNESCO, 1978, p. 10.

10. UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1975-1976*, Paris, UNESCO, 1974, p. VIII.

11. UNESCO, *Examen d'un document contenant a) un résumé analytique des réponses des États membres des membres associés...*, op. cit., p. 148.

12. UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1975-1976*, p. VIII. Un des responsables de la préparation du Projet de programme nous a même avoué, au cours d'une entrevue, que la consultation des États membres avait selon lui très peu d'incidences sur le contenu du programme.

sorte, partie de la bureaucratie. Ceci, à cause du statut de ses membres, de son organisation interne et de ses fonctions.

Élus par la Conférence générale parmi les délégués nommés par les États membres, les membres du Conseil exécutif, bien que représentant le gouvernement de l'État dont ils sont les ressortissants, siègent à titre personnel¹³. Les critères de sélection des membres de cet organe sont précis. Ce sont les compétences particulières et générales des candidats proposés qui doivent guider la Conférence générale. Les statuts de l'UNESCO sont formels

En procédant à l'élection des membres du Conseil exécutif, la Conférence générale s'efforcera d'y faire figurer des personnalités compétentes... et ayant l'expérience et la compétence nécessaires pour remplir les fonctions administratives et exécutives qui incombent au Conseil¹⁴.

Cette double disposition, a pour effet, en détachant le membre élu de toutes considérations nationales et en faisant primer la norme de l'efficacité administrative, de faire du Conseil exécutif un appendice, une agence du Secrétariat. D'où les fonctions essentiellement techniques qui lui ont été imparties en rapport avec la préparation du programme. D'ailleurs l'organisation interne mise en place par l'exécution de ce mandat l'atteste amplement.

Rappelons qu'en vertu de l'Acte constitutif de l'UNESCO, le Conseil exécutif, entre autres choses, « étudie le programme de travail, l'Organisation ainsi que les prévisions budgétaires correspondantes que lui soumet le Directeur général... »¹⁵ Pour ce faire, plusieurs organes subsidiaires ont été créés, parmi lesquels, notons les plus importants: la Commission du programme et des relations extérieures, la Commission financière et administrative et le Comité spécial. Tous trois sont des organes permanents. Le caractère technique des fonctions relatives à la préparation du programme ressort très nettement des définitions du Manuel du Conseil exécutif. Ainsi, par exemple, la compétence de la Commission financière et administrative est définie comme suit:

La Commission financière et administrative est invitée par le Conseil exécutif à soumettre le Projet de programme et de budget à un examen technique qui comprendra une étude approfondie de l'opportunité de certaines des mesures administratives proposées et de leur incidences financières et à faire à ce sujet un rapport détaillé au Conseil¹⁶.

Il en est de même du Bureau du Conseil, constitué du Président, des vice-présidents et des présidents des commissions permanentes et du Comité spécial, dont le rôle principal semble être la préparation de chaque session du Conseil, en

13. UNESCO, *Le Conseil exécutif de l'UNESCO*, Paris, UNESCO, 1981, p. 10; cf. aussi, UNESCO, *Manuel de la Conférence générale*, pp. 13-16. L'article V, paragraphe 12 des Statuts est on ne peut plus clair. On y lit notamment que: « Bien que les membres du Conseil exécutif soient les représentants de leurs gouvernements respectifs, ils exercent les pouvoirs qui leur sont délégués par la Conférence générale au nom de la Conférence toute entière » p. 16.

14. UNESCO, *Manuel de la Conférence générale*, p. 14.

15. UNESCO, *Manuel de la Conférence générale*, p. 15.

16. UNESCO, *Manuel du Conseil exécutif*, Paris, UNESCO, 1981, p. 12.

voyant, entre autres choses, à la confection de l'ordre du jour des sessions, notamment en donnant des « indications préalables des questions spécifiques à examiner sous chaque point à l'ordre du jour »¹⁷.

Sur le plan du rapport du Conseil exécutif à la préparation du Projet de programme et de budget de l'institution c'est sa très grande réceptivité aux propositions émanant du Secrétariat de l'UNESCO qui frappe. Celles-ci sont généralement acceptées sans grandes modifications, pourvu qu'elles soient conformes aux résolutions de la Conférence générale et aux directives du Conseil exécutif.

Aussi, la Commission financière et administrative a-t-elle approuvé, au cours de la 79^{ème} session (1968) du Conseil exécutif, tous les rapports déposés par le Directeur général de même que les prévisions budgétaires révisées pour 1969-1970¹⁸, approbation qui a suivi un avis favorable donné antérieurement sur les prévisions budgétaires pour 1969-1970¹⁹.

Le cas de la Commission de programme et des relations extérieures est plus frappant encore. Un document officiel du Conseil exécutif, daté de 1968, révèle que le contenu du Projet de programme et de budget pour 1969-1970 a été accepté sans changement appréciable par la Commission. Les quelques amendements proposés ne concernaient que des détails. Ainsi, le chapitre du Projet portant sur le programme prévu pour le secteur des *Sciences exactes et naturelles et application de ces sciences au développement* ne compte que trois amendements mineurs, concernant les projets de résolution 2.14 (Politique scientifique, information scientifique et recherche fondamentale), 2.24 (Enseignement des sciences et de la technologie et recherche) et 2.01 (Sciences de l'environnement et recherches sur les ressources naturelles)²⁰. Cette position de la Commission fut plus tard entérinée par le Conseil exécutif à sa soixante-dix-huitième session²¹. Il faut remarquer que l'alignement du Conseil exécutif va de soi pour deux raisons principales. Pour des raisons d'efficacité, d'une part, puisque la Commission a été nommée précisément pour faciliter le travail du Conseil. Pour des raisons tenant à la composition de la Commission, d'autre part. Tous les membres du Conseil font, en effet, automatiquement partie des deux commissions. Il est par conséquent normal que leurs rapports soient presque fatalement approuvés sans grandes modifications²².

Les constatations précédentes sont aussi valables pour les Projets de programme et de budget des autres années. Aussi nous lisons dans un document du Conseil exécutif, daté de 1978, se rapportant au Projet de programme et de budget pour 1979-1980, ce qui suit

17. UNESCO, *Le Conseil exécutif de l'UNESCO*, p. 19.

18. Cf., UNESCO, *Rapport de la Commission financière et administrative*, doc. 79 EX/20, Paris, UNESCO, 1968.

19. UNESCO, *Projet de rapport de la Commission financière et administrative*, doc. 78 EX/38, Projet, Paris, UNESCO, 1968.

20. Cf., UNESCO, *Résolutions et décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa soixante-dix-huitième session*, doc. 78 EX/Décisions, Paris, UNESCO, 1968, pp. 27-30.

21. Cf., UNESCO, *Résolutions et décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa soixante-dix-huitième session*.

22. Sur ce dernier point voir, UNESCO, *Le Conseil exécutif de l'UNESCO*, p. 18.

Au cours du débat, auquel ont pris part 21 membres de la Commission, l'accord a été général en ce qui concerne les grandes orientations qui sont exposées dans l'excellente introduction du Directeur général et se retrouvent dans le Projet de programme et de budget pour 1979-1980, concernant le secteur de l'éducation.

Les 28 membres qui ont participé au débat ont exprimé leur ferme adhésion au programme concernant les sciences exactes et naturelles et leur application au développement. Ils se sont félicités de la qualité et de la vaste portée des activités envisagées. Ils ont apprécié les principales orientations de ce programme...²³.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que le Conseil exécutif ait décidé, à sa cent quatrième session, de soumettre à l'attention favorable de la Conférence générale le Projet de programme et de budget pour 1979-1980 « ainsi que les observations formulées sur ce sujet au cours des séances plénières du Conseil et des séances de ses commissions »²⁴.

Le fait important dans toute cette affaire c'est que les services administratifs chargés de la préparation du Projet de programme jouissent d'une très grande latitude. Certes, des directives existent qui limitent leur marge d'autonomie. Mais, la capacité technique du Secrétariat, son organisation, son contrôle de l'information et sa connaissance des dossiers en font l'élément essentiel, prédominant du processus de programmation. Les différents points du programme sont étudiés et mis au point dans des lieux précis du Secrétariat. Le secteur éducation comptait, par exemple en 1978, 9 divisions spécialisées, chacune dans un aspect du programme d'éducation de l'UNESCO²⁵. Dès lors, les autres instances, qui ne disposent ni du temps, ni de l'expertise du Secrétariat, sont condamnées à accepter ses recommandations quant au contenu du programme. Leurs interventions sur le programme ne peuvent concerner que des questions de détail. Telle est la situation de la Conférence générale, instance suprême de l'UNESCO.

23. UNESCO, *Rapport de la Commission du programme et des relations extérieures*, doc. 104 EX/24, Projet, Partie III, Paris, UNESCO, 1978, p. 1 et 55.

24. UNESCO, *Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa cent quatrième session*, doc. 104 EX/Décisions, Paris, UNESCO, 1978, p. 121; cf., aussi, UNESCO, *Observations finales du Conseil exécutif sur le Projet de programme et de budget pour 1979-1980*, doc. 105 EX/DR. 5, Paris, UNESCO, 1978. On y lit notamment, que « le programme proposé a recueilli, de manière générale, l'approbation et l'appui du Conseil exécutif. Ce programme tient pleinement compte des directives de la Conférence générale telles qu'elles ressortent du Plan à moyen terme et des résolutions adoptées notamment à la 19^{ème} session » (p. 2).

25. Ces divisions sont les suivantes: division des programmes opérationnels, division des politiques de la planification, division du financement de l'éducation, division de l'égalité des chances en matière d'éducation et des programmes spéciaux, division des structures, des contenus, des méthodes et des techniques de l'éducation, division de l'enseignement des sciences et de l'enseignement technique et professionnel, division de l'enseignement supérieur et de la formation des personnels de l'éducation, division de l'alphabétisation, de l'éducation des adultes et du développement rural... cf., UNESCO, *Programme et budget approuvés pour 1979-1980*, Paris, UNESCO, 1978.

II – LES MASQUES TOMBENT

Contrairement aux dispositions de l'Acte constitutif de l'UNESCO, la Conférence générale ne détermine pas « l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation »²⁶. Du moins, si elle le fait c'est par le biais du vote. L'adoption, sans grandes modifications, du Projet de programme et de budget tient lieu de détermination de la ligne générale de l'organisation. La Conférence générale est une assemblée d'approbation de politiques généralement décidées ailleurs. L'analyse comparative des Projets de programme et de budget et des Programmes et budgets approuvés en atteste amplement. Cependant, avant d'abord cette question, quelques précisions s'imposent. La préparation de programme et budget pour un exercice donné prend en compte les décisions adoptées antérieurement par la Conférence générale. En ce sens la pratique du Secrétariat est respectueuse d'une obligation découlant des termes des statuts faisant de la Conférence générale l'organe suprême de l'UNESCO. Cette situation, cependant, ne doit pas induire en erreur.

En effet, s'il est vrai que les décisions de la Conférence générale ont force de loi, c'est-à-dire qu'elles s'imposent à toutes les autres instances de l'organisation, ce serait une erreur de conclure à une action positive des États membres sur le contenu et l'orientation des programmes et donc sur la ligne générale. Ce qu'il importe d'établir c'est l'importance et la nature des modifications apportées habituellement par la Conférence générale au Projet de programme et de budget. Seuls les résultats de l'analyse permettront de s'en faire une idée. La succession de réunions de la Conférence générale n'est pas en soi un handicap. L'hypothèse la plus vraisemblable est celle d'un comportement relativement stable de la Conférence générale. Il n'y a pas lieu de penser qu'elle ait été antérieurement plus autonome, plus prompte à prendre ses responsabilités. Ses résolutions doivent donc s'entendre au sens de résolutions inspirées, suggérées, proposées par la bureaucratie de l'UNESCO. En ce sens, cette prescription des statuts renforce encore plus l'emprise des administrateurs sur la définition de la lignée générale.

Que nous révèle alors l'analyse sur le comportement de la Conférence générale en la matière? Mentionnons d'abord que nous avons étudié systématiquement les Projets de programme et de budget et les Programmes et budgets approuvés pour trois exercices, soit 1963-1964, 1969-1970 et 1979-1980, pour tenter de découvrir les convergences et les divergences entre les deux types de documents. Quatre points ont été pris en compte: les prévisions budgétaires, la structure des programmes, les projets de résolution et les plans de travail.

Concernant les prévisions budgétaires, la Conférence générale tend généralement à aller au-delà des propositions du Projet de programme et de budget. Ainsi, alors que les dépenses totales prévues pour 1969-1970, s'élevaient à \$75,307,000, le budget approuvé par la Conférence générale atteint \$77,413,500. Les données correspondantes pour l'exercice financier 1979-1980 laissent voir un écart considérable entre les propositions du Secrétariat (\$448,425,900) et la décision finale de la Conférence générale (\$481,173,000), soit une différence de \$32,747,100. Des trois

26. UNESCO, *Manuel de la Conférence générale*, Paris, UNESCO, 1981, p. 10.

Conférences générales considérées – douzième, quinzième et vingtième –, seule la douzième a adopté, pour l'exercice 1963-1964, un budget inférieur à celui proposé, soit \$39,000,000 contre \$39,884,000²⁷.

En général, il est très difficile d'apprécier la signification de ces changements et de tirer des conclusions générales valables pour toutes les situations. Sauf pour 1979-1980, le mouvement des allocations budgétaires n'est pas le résultat d'une volonté quelconque de la Conférence générale de modifier subtilement les priorités relatives décidées par le Secrétariat. Pour 1963-1964 et 1969-1970, les différences ne sont pas tellement significatives. Globalement les montants votés par poste ne s'écartent pas trop de ceux prévus dans le Projet de programme.

Nous notons en effet, par exemple, un écart de \$5,260 entre les prévisions budgétaires proposées et celles qui sont adoptées par la Conférence générale au titre du Droit à l'éducation – \$644,000 proposés, \$649,260 adoptés –, de \$635 au poste Programme d'éducation pour les réfugiés et de \$648,735 pour la formation de professeurs²⁸. Cependant il arrive que l'écart soit appréciable même pour ces deux exercices financiers. C'est le cas notamment où, lors de la quinzième Conférence générale, le budget du poste éducation comparée est passé de \$51,375 à \$266,695.

Mais c'est surtout la vingtième Conférence générale qui bouscule les prévisions budgétaires du Secrétariat. Des majorations substantielles ont lieu dans certains cas. Le budget affecté à l'objectif 4.3, « Recherche et formation scientifiques et technologiques » est augmenté de \$5,210,900, passant de \$6,157,000 à \$11,397,900. On constate une progression semblable en ce qui concerne l'objectif 51: « Politiques d'éducation ». Les prévisions de dépenses passent de \$29,426,000 à \$34,093,900. Pourtant tous les postes ne sont pas également touchés par ce mouvement inflationniste. Certains connaissent même des réductions parfois importantes. Telle est la situation de l'objectif 5.4, « Contenu, méthodes et techniques de l'éducation », dont le budget prévu est amputé de \$3,275,700.

Il serait possible de multiplier les exemples. Contentons-nous de poser la question des intentions de la Conférence: a-t-elle voulu signifier son insatisfaction devant les propositions du Secrétariat ou a-t-elle simplement estimé que les questions budgétaires sont celles où elle pouvait intervenir le plus efficacement? En l'absence de recherches plus fouillées, il est difficile de répondre à pareille question, bien que nous croyons intuitivement que la deuxième possibilité est plus proche de la vérité. Toutefois, force nous est d'admettre que les objectifs n'ont pas varié et que les priorités du programme n'ont pas non plus été modifiées.

Sur le deuxième point, il ressort de l'étude des documents que la Conférence générale a respecté la structure de programme proposée par le Secrétariat. Certes, la présentation du programme a changé au cours des années, suivant en ce sens l'évolution des conjonctures, des priorités et les directives du Conseil exécutif et de

27. Cf., UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1963-1964*, Paris, UNESCO, 1962, et UNESCO, *Programme et budget approuvés pour 1963-1966*, Paris, UNESCO, 1963.

28. Cf., UNESCO, *Draft Program and Budget for 1969-1970*, et UNESCO, *Approved Program and Budget for 1969-1970*.

la Conférence générale²⁹. Mais, dans chacun des trois cas concernés, la correspondance entre les Projets de programme et les Programmes adoptés est très étroite. Les mêmes subdivisions, et têtes de chapitre apparaissent dans les deux documents.

Il faut reconnaître aussi que le calendrier est tel qu'au moment où le Projet finale de programme parvient aux membres de la Conférence générale, il est trop tard pour y apporter des modifications substantielles. C'est une contrainte qui pèse d'ailleurs sur tout le cours des travaux de la Conférence et dont l'effet se lit dans une propension à s'aligner, à entériner l'ensemble des propositions soumises à l'approbation de cette dernière, en dépit des frustrations et des colères soulevées par cet état de fait³⁰.

C'est au chapitre des projets de résolution que la domination du Secrétariat est la plus évidente. En effet, globalement, ils sont dans leur très grande majorité adoptés tels quels par la Conférence générale. Ainsi, au chapitre de l'éducation, les Programmes et budgets adoptés pour les années couvertes par cette étude reprennent l'essentiel des propositions des Projets de programme et de budget. Sur 89 projets de résolution présentés pour les trois exercices budgétaires 86 ont été adoptés sans modification. Trois ont subi des transformations relativement importantes qui n'ont pas dévié de l'esprit des propositions originelles³¹. Certes, en matière d'éducation, un total de 114 résolutions a été adopté au cours de ces différentes réunions de la Conférence générale, dépassant ainsi le nombre des propositions contenues dans les Projets de programmes et de budget. Les 25 nouvelles résolutions cependant ne changent rien d'important. Certaines, bien que ne figurant pas dans les Projets de programme et de budget, ont été préparées par le Secrétariat ou sous sa supervision. C'est le cas des résolutions 1/5.4/2 et 1/5.4/3 de la 20^{ème} Conférence générale sur la Charte internationale de l'éducation physique et du sport et sur les Statuts du Comité intergouvernemental pour l'éducation physique et du sport; des résolutions 1,2151, 1,2152, 1,2531, 1,2532, 1,2533 et 1,2534 de la 12^{ème} Conférence générale sur les constructions scolaires et sur la Campagne mondiale d'alphabétisation. D'autres, telles la résolution 1,262 de la 15^{ème} Conférence générale sur l'homologation des diplômes et les résolutions 1/1.1/2 et 1/6.1/2 de la 20^{ème} sur les rapports périodiques des États membres et sur la nécessité de l'intensification de la lutte contre l'analphabétisme, ont très peu d'effets sur l'orientation du programme de l'UNESCO.

La concordance est des plus frappantes en ce qui a trait aux résolutions se rapportant au secteur des sciences exactes et naturelles. Elle est presque totale. 20 résolutions sont adoptées pour l'exercice 1979-1980 alors que 14 projets de

29. Il faut préciser que généralement les directives du Conseil exécutif et de la Conférence générale visent plutôt à faciliter la lecture des programmes.

30. Cette opinion rejoint un point de vue similaire exposé au cours d'une entrevue par un des responsables de la préparation des Projets de programme de l'UNESCO.

31. Cf., UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1963-1964*, doc. 12 C/5, Paris, UNESCO, 1962, *Programme et budget adoptés pour 1963-1964*, doc. 12 C/5, Paris, UNESCO, 1963; UNESCO, *Draft Program and Budget for 1969-1970*, doc. 15 C/5, Paris, UNESCO, 1969; UNESCO, *Draft Program and Budget for 1979-1980*, doc. 20 C/5, Paris, UNESCO, 1978; et UNESCO, *Approved Program and Budget for 1979-1980*, doc. 20 C/5, Paris, UNESCO, 1979.

résolution sont soumis par le Secrétariat. 13 de ces 14 sont acceptés sans modification. Des changements importants sont apportés au texte de la 14^{ième}. Quant aux 6 autres, elles sont nouvelles et concernent soit des amendements aux statuts de certaines commissions internationales ou de programmes internationaux existants, soit la préparation d'une année internationale de la science, ou encore la suspension de l'Afrique du Sud de la Commission océanographique intergouvernementale³². Les données pour 1963-1964 sont: 21 résolutions approuvées, dont les 17 propositions soumises par le Secrétariat et 4 nouvelles sur la conservation des ressources naturelles de la flore et de la faune, la recherche hydrologique et la publication de la revue *Impact, science et sociétés*³³.

Quant aux plans de travail, c'est-à-dire ces énoncés d'intention qui accompagnent les projets de résolutions et fournissent des indications sur la mise en oeuvre de ceux-ci, la situation constatée est la même que pour les résolutions. Par exemple, nous avons relevé au chapitre de l'éducation dans le Programme et budget approuvés pour 1969-1970 que, sur les 30 plans de travail proposés par le Secrétariat pour les sous-chapitres 1.1 à 1.4 inclusivement, la Conférence générale en avait adopté tel quel 22. Sept diffèrent très peu de ceux qui figurent au Projet de programme, en ce sens que la Conférence générale apporte aux propositions du Projet de programme de très légères modifications sous la forme, généralement, de suppression ou d'ajout de paragraphes ou de plus de détails³⁴. Un seul plan de travail est radicalement différent de l'original³⁵. Il faut ajouter aussi que la Conférence générale a profondément remanié le texte de la résolution correspondante proposée par le Secrétariat.

L'analyse des données du Programme et budget approuvés pour 1979-1980 laisse voir aussi, au chapitre des sciences exactes et de leur application au développement, que la Conférence générale a adopté intégralement 9 propositions de plan de travail sur 13, les 4 autres ayant été légèrement amendés. Dans un cas, le plan de travail retenu par la Conférence générale reprend l'essentiel de celui proposé mais introduit un thème nouveau³⁶ et dans un autre, elle ajoute simplement une nouvelle activité³⁷.

32. UNESCO, *Draft Program and Budget for 1979-1980*; et UNESCO, *Approved Program and Budget for 1979-1980*.

33. UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1963-1964*; et UNESCO, *Programme et budget approuvés pour 1963-1964*. Le peu de maîtrise des représentants des États membres sur des questions hautement techniques et la compétence supposée du personnel du Secrétariat peuvent expliquer cette situation. Notons, toutefois, une exception importante: celle des programmes de coopération scientifique internationale. L'influence des conseils intergouvernementaux est prépondérante comme le reconnaît le Directeur général lui-même: « Pour ce qui est (de ces programmes), j'ai, dans une très large mesure, fait mienne les recommandations des Conseils intergouvernementaux »; Cf., UNESCO, *Projet de programme et de budget pour 1975-1976*, p. XII.

34. C'est le cas notamment du plan de travail de la résolution 1.221 du Programme et budget approuvés (plan de travail de la résolution 1.22 du Projet).

35. Il s'agit de celui qui accompagne la résolution 1.331. Comparez avec la résolution 1.31 et le plan de travail du Projet de programme.

36. Il s'agit d'une thèse intitulée: « Contribution to the Determination of Research Priorities Linked with Human Needs and Societal Goals ». Cf., UNESCO, *Approved Program and Budget for 1979-1980*, doc. 20 C/5, Paris, UNESCO, 1979, p. 199.

37. Cf., *Ibid*, p. 213.

La situation des autres chapitres du programme – sciences sociales, culture, information, n'est pas différente. Quelque soient les aspects considérés – projets de résolution, allocation budgétaire, plan de travail, etc..., les propositions des Projets de programme et de budget sont elles aussi adoptées largement par la Conférence générale. Les points de vue de l'Administration l'emportent généralement. Même s'il s'agit de secteurs d'intervention « secondaires » dans la stratégie globale de l'Organisation. Entre 1960 et 1974, en effet, les secteurs de l'éducation et des sciences exactes et naturelles reçoivent plus de 75 % des ressources affectées à l'exécution du programme de l'institution. Cette proportion diminue quelque peu dans la période suivante 1975-1983. Elle demeure pourtant très importante puisqu'elle oscille entre 72,66 % (1975-1976) et 67,30 % (1981-1983)³⁸.

III – CONCLUSION

Quelles conclusions pouvons-nous tirer des développements précédents sur le rôle du Secrétariat de l'UNESCO dans l'élaboration de la stratégie de l'Organisation? L'analyse ne laisse aucun doute. De tous les intervenants les plus directement impliqués dans ce processus, c'est bien le Secrétariat de l'institution qui a l'initiative en la matière. Pareil état de choses n'est pas surprenant. En général, la création d'organisation ne répond-elle pas, en partie, à une volonté de contrôle sur les situations et sur l'environnement? D'où il ressort que la réalisation des objectifs d'une organisation exige que les responsables aient des pouvoirs relativement étendus sur les questions de contenu de programme et de stratégie. Les organisations internationales n'échappent pas à cette règle, comme nous avons pu le voir. Certes, il eut été souhaitable de discuter de la stratégie elle-même. Mais cela aurait dépassé le cadre de ce travail³⁹.

Cela dit, il faut tout de même se garder de conclure à une indépendance totale du Secrétariat de l'UNESCO. L'UNESCO est une pièce, un rouage d'un système beaucoup plus englobant: le système des Nations Unies. À ce titre, elle subit des influences non négligeables d'instances plus importantes, dont la fonction est de définir les grands axes d'une stratégie globale pour l'ensemble du système et de voir à son application. Nous avons déjà, ailleurs⁴⁰, montré le rôle extrêmement important du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans l'orientation de la programmation de l'UNESCO. Certes, cette « planification » centralisée est loin d'avoir eu tous les effets escomptés.

Mais elle se fait néanmoins, surtout grâce aux ressources importantes, contrôlées par les instances chargées d'une telle responsabilité. Ce qui manque jusqu'à présent aux études sur le système des Nations Unies, c'est justement un cadre d'analyse, peut-être une théorie des rapports d'influence entre tous les éléments du

38. Cf., Daniel A. HOLLY, *op. cit.*, p. 111; Daniel A. HOLLY, *L'UNESCO et le développement*, miméographie, 256 p.

39. Le lecteur intéressé pourra consulter Daniel A. HOLLY, *L'UNESCO, le Tiers-Monde et l'économie mondiale*, chapitre III « Stratégie de l'UNESCO ».

40. *Ibid.*.

système, cadre susceptible de faire émerger la rationalité profonde de cette bureaucratie complexe, que sont les Nations Unies.

Dans un sens, ce premier travail se veut une contribution à une éventuelle théorie générale des rapports hiérarchiques dans ce vaste système. Nous croyons cette théorie possible. Elle est de toute façon souhaitable.